

REVISTA DE
HISTÓRIA
DAS IDEIAS



IBÉRIA

VOLUME 31, 2010

INSTITUTO DE HISTÓRIA E TEORIA DAS IDEIAS
FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

LIBERALIZACIÓN VERSUS DEMOCRACIA: TECNÓCRATAS Y TECNOCRACIAS EN LA PENÍNSULA IBÉRICA (1959-1975)* (1) 2

1. La liberalización de un régimen autoritario: entre la continuidad y el cambio

Los regímenes autoritarios suelen pasar por dos fases relativamente bien diferenciadas: una primera de legitimación netamente ideológica y una segunda de legitimación por desempeño basada en la eficiencia económica y en la mejora del nivel de vida de la población®. Esta segunda etapa, protagonizada por sectores modernizadores y desarrollistas surgidos del propio régimen, da lugar a la conocida trampa de la modernización ya que provoca transformaciones sociales y de valores tan profundas que, finalmente, generan una demanda global de cambio político. Aunque para que este deseo de cambio sea efectivo es necesaria la ruptura de los equilibrios internos de la dictadura y la disgregación de sus principales pilares de apoyo social, moral, económico, político,

* Centro de Estudios sobre la Transición Democrática Española. CEU Universidad San Pablo.

(1) El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto "Franquismo y Salazarismo en la escena internacional", Ref. HUM 2006-05302 financiado por el ministerio de Educación de España y dirigido por el prof. Hipólito de la Torre Gómez.

(2) S. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994, pp. 58-59

ideológico y financiero. Si estas fuerzas de sustentación son capaces de permanecer unidas, es decir, si el régimen consigue recomponer sus equilibrios internos, su capacidad de permanencia será, tal y como demuestran los casos español y portugués, muy alta. Si por el contrario la ruptura de la coalición de poder que apoya el régimen avanza, éste sólo es capaz de mantenerse a través de un incremento de la coacción, lo que en muchas ocasiones tiene un carácter meramente coyuntural e inestable⁽³⁾.

En definitiva los regímenes autoritarios tienen una alta capacidad de adaptación pragmática a diferentes contextos y realidades internas e internacionales en razón de la naturaleza flexible que los caracteriza, expresada, sobre todo, en el reconocimiento de la existencia de un cierto pluralismo político limitado y de algunas expresiones ideológicas autónomas⁽⁴⁾. Pero aunque este juego permanente de adaptaciones aumenta sus expectativas de permanencia también es un factor esencial de erosión de su cohesión interna y de los equilibrios sociales sobre los que se sustentan. Sobre todo si esa adaptación exige un proceso de apertura y liberalización que de alguna forma tiende a desnaturalizar su esencia. Por eso, estos procesos de cambio suelen abrir una brecha interna decisiva entre los "ultras", es decir, entre quienes consideran que como el único factor legitimador posible es el de naturaleza ideológica cualquier cambio supone abdicar de los principios conformadores de la dictadura; y los "liberalizadores", que consideran necesario utilizar instrumentos de transformación encaminados no a la quiebra del régimen sino a su permanencia pero bajo nuevos criterios de legitimidad⁽⁵⁾. Esta pugna interna es decisiva pues determina los equilibrios de poder de las dictaduras y, en última instancia, si esos sectores aperturistas acaban confluyendo con los círculos de oposición extra-régimen, la propia viabilidad del proyecto autoritario⁽⁶⁾.

(3) J. C. Jiménez Redondo, *España y Portugal en transición. Los caminos a la democracia en la Península Ibérica*, Madrid, Silex, 2009, p. 40

(4) J. Linz, *Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*, Madrid, CEPC, 2009.

(5) Para el caso español, E Gallego, *El mito de la transición. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia 1973-1977*, Barcelona, Crítica, 2008.

(6) Son interesantes las apreciaciones generales de T. Fernandes, "Authoritarian Regimes and Democratic Semioppositions: The End of the Portuguese

Con todo, conviene tener presente que la lógica de los procesos de liberalización es diferente a la que rige en un proceso de transición a la democracia. Los primeros se orientan a la modernización del autoritarismo en términos de despersonalización, racionalización y burocratización con el objetivo final de conseguir una amplia aquiescencia social basada en la eficiencia pragmática del régimen. El impulso motivador del segundo es la creación y consolidación de un marco de libertad y alternancia política que parte de un carácter, por lo menos potencial, de irreversibilidad. Sin embargo, la frecuente relación de causalidad que los une puede tender a mezclarlos. Si la liberalización se confunde con la democratización puede llevar a demandas excesivas que pueden provocar reacciones de estancamiento y regresión del proceso aperturista. Es el caso típico de los años finales del franquismo o del último trienio marcelista. Y al contrario, una democratización demasiado tibia puede ser evaluada por algunos actores como una mera liberalización, lo que les lleva a intentar orientarla por otras vías de carácter revolucionario o, en forma inversa, puede crear situaciones de incertidumbre, estancamiento o incluso de revisión de la apuesta democratizadora por la evaluación negativa del riesgo de un proceso incomprendido de cambio. Los primeros tiempos de la Revolución lusa serían buena prueba de ello⁽⁷⁾.

La liberalización es un proceso de reforma interna del autoritarismo abierto por sectores que buscan una nueva fórmula de arraigo social para el régimen⁽⁸⁾. Son sectores que pretenden sustituir las abruptas y coercitivas fórmulas de legitimidad ideológica por nuevos instrumentos de orden y legitimidad material basados en la descompresión político-ideológica de la dictadura y, en general, en la búsqueda de una obediencia pasiva - también una adhesión pasiva - de una parte amplia de la sociedad. Esta nueva vía de regulación del sistema autoritario se sustenta, a su vez, en las expectativas de bienestar personal y colectivo propiciadas por un desarrollo económico progresivo y en criterios de mayor seguridad jurídica a través de mecanismos de objetivación de la

Dictatorship, 1968-1974", in *Comparative Perspective. Working Paper*, Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Lisboa, 2007. Disponible en www.ics.ul.pt

⁽⁷⁾ J. C. Jiménez Redondo, 2009, pp. 37-38

⁽⁸⁾ G. O'Donnell, R Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa Meridional*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

relación entre el ciudadano y el poder político-administrativo autoritario. Desde esta perspectiva, la dictadura tiende a convertirse en un régimen menos despótico y arbitrario, más previsible y ordenado - por lo menos en las relaciones jurídicas que no guardan relación directa con el ámbito político - y de participación selectiva, que a cambio de trabajar por un concepto pretendidamente aséptico del "bien común" - aunque este concepto excluya a una parte significativa de la población - monopoliza los mecanismos de ejercicio del poder político.

Las corrientes liberalizadoras son, en definitiva, productos que genera el propio régimen para cumplir las demandas de adecuación a las cambiantes coyunturas históricas, siempre sobrevenidas y muy pocas veces buscadas. La función básica de estos modernizadores es acomodar los regímenes autoritarios a las nuevas demandas que provienen tanto del sistema internacional como a las cambiantes peticiones de unas sociedades en cambio. Pero aunque es un cambio adaptativo que aparentemente no cambia nada sustantivo, hace que la esencia autoritaria quede sustancialmente puesta en cuestión ya que la racionalización de las estructuras autoritarias crea un marco de progresiva burocratización del Estado que tiende a resquebrajar la identificación entre Estado y dictadura. En definitiva, la liberalización del autoritarismo puede llevar o no a la democracia, pero en todo caso genera expectativas y provoca cambios en las demandas ciudadanas que son muy difíciles de satisfacer por un sistema políticamente limitado y socialmente represivo.

Liberalización no significa libertad pero sí unos mayores niveles de tolerancia, lo que se traduce en un incremento de la legitimidad percibida del Estado y de sus instituciones administrativas, que tienden a no ser identificadas de forma total con el gobierno autoritario. De hecho, el caso español demuestra como esa percepción de un marco administrativo más objetivo y diferente del gobierno autoritario supuso un incentivo para que el proceso de cambio político transitara por vías continuistas, mientras que el portugués es ejemplo de lo contrario. La fuerte identificación de toda la arquitectura estatal con el autoritarismo generó una percepción de contaminación dictatorial, de inutilidad de las instituciones vigentes para la democracia y la necesidad consecuente de proceder a su purga o a su sustitución.

La liberalización suele significar, sobre todo, apertura económica. Las estructuras de intervención y regulación de la economía se aflojan en busca de una inserción dinámica en la economía internacional.

El cierre ineficiente de los mercados tiende a sustituirse por un principio de competencia, atracción de la inversión extranjera y desregulación económica, lo que tiene una indudable trascendencia política y de cambio en la mentalidad colectiva de los ciudadanos ya que esta apuesta por la economía libre de mercado y por la inserción en el capitalismo global fue la vía imprescindible para la modernización social y económica de las sociedades peninsulares.

La liberalización marcó un momento esencial de crisis, pues el cambio de modelo supuso en ambos casos la ruptura de algunos de sus postulados ideológicos básicos y su sustitución por nuevos criterios de pragmatismo tecnocrático. Con esta evolución las dictaduras peninsulares empezaron a dejar de ser lo que fueron, sobre todo la española, pues la profundidad del cambio y su mayor duración en el tiempo permitieron una mayor burocratización de la dictadura, un incremento de las tensiones internas de desideologización del régimen y una expansión socialmente más intensa y extensa de los cambios producidos por el desarrollo económico. Esta mayor profundidad e intensidad del proceso español permite deducir que aquellas transformaciones liberalizadoras que consiguen mayor éxito allanan el camino para que el cambio político adopte fórmulas no rupturistas. Por el contrario, la ruptura vendría cuando esos cambios son demasiado débiles para generar una aquiescencia social generalizada, o bien cuando a esas transformaciones se superponen otros factores que distorsionan el proceso, radicalizando a los actores políticos y sociales participantes. La guerra colonial constituye, evidentemente, ese factor de obstrucción que impidió la evolución consensuada del régimen y de la oposición hacia la democracia y fue la que forzó la salida rupturista en forma de intervención militar.

2. Visiones, fundamentos y motivaciones

Los desarrollistas de ambos lados de la frontera fueron liberalizadores, no liberales. Más bien podrían definirse como antiliberales. Su mundo era el del conservadurismo político inscrito en una cosmovisión religiosa de la vida que les llevaba a reconocer la existencia de un orden superior - natural - del que derivaba no sólo un orden trascendente, sino la afirmación de que la actividad política era una actividad moral - católica, naturalmente - subordinada a ésta. En este sentido partían

de la consideración de que la política se orientaba hacia el bien común, por muy parcial e incluso cínico que este concepto pueda parecer teniendo en cuenta la aceptación implícita de instrumentos de represión social. Sin embargo estaban convencidos, y ese convencimiento era seguramente sincero, de actuar dentro de parámetros jurídicos y morales en la consecución de las mejores condiciones de vida para la población. Este es el sentido de su concepto de bien común, entendido como la consecución del conjunto de condiciones de vida que permitían a todas las personas su desarrollo personal. Y dado que como marcaba la encíclica *Rerum Novarum* (1891) del Papa León XIII, el Estado debía asumir como misión propia la consecución del bien común, la dimensión moral de la política consistía en utilizar los mecanismos del Estado para mejorar efectivamente la vida de las personas.

Esta expresión del bien común tenía otra dimensión concreta en el servicio al Estado, concebido como servicio a la patria, a la nación histórica a la cual pertenecían. Este sentido de servicio explica las contradicciones y el indudable patetismo del desarrollismo políticamente fracasado que representa Marcelo Caetano. Es esta idea la que permite comprender el lado humano de quien sabiendo que estaba al borde del precipicio, siguió considerando que su obligación era permanecer "sirviendo a su país". Este concepto de obligación moral, sólo comprensible desde esa visión trascendente de la actividad política, es el que explica el sentimiento de derrota que transmite el dictador portugués, y es también el que permite entender al último Laureano López Rodó, aquel que desde el escaño obtenido en las filas de Alianza Popular acabó por renunciar a una actividad política que para él había perdido la significación de antaño.

El gran artífice del desarrollismo español acabó desligándose de la formación encabezada por Manuel Fraga por considerarse incompatible con algunos de los preceptos constitucionales que esta formación sí estaba dispuesta a aceptar, relativos a la familia, la unidad nacional, la educación o el modelo económico. Esta incompatibilidad era realmente de fondo, y reflejaba su incapacidad para aceptar el pluralismo real de la sociedad española y la necesidad de alcanzar consensos que permitieran la convivencia de todos y entre todos. Esto es, entender que la idea de bien común tenía que ser compartida y no unívocamente impuesta y que una parte importante de la sociedad española tenía una idea muy diferente de lo que significaba así como de los mecanismos necesarios para llegar a alcanzarlo.

En el fondo, demostraba que el conservadurismo de López Rodó, igual que el de Marcelo Caetano, era incompatible con el principio de pluralismo democrático. La incompatibilidad se tornó, finalmente, en incomprensión de un mundo que había avanzado mucho más de los que ellos mismos habían imaginado, de ahí que en sus momentos finales admitieran con cierta amargura su incapacidad para ver, comprender y aceptar una sociedad que ellos ayudaron a crear, pero con la que difícilmente podían ya identificarse. Y no podían hacerlo porque los desarrollistas ibéricos no eran liberales y mucho menos demócratas. Su idea de libertad era muy distinta a la de éstos. Su visión de la sociedad era una visión organicista en la que el individuo encontraba su verdadero sentido dentro de un órgano colectivo construido históricamente que se expresaba según un principio de representación limitada. La libertad se vinculaba al orden y a la estructura orgánica de la sociedad basada en ese triángulo conformado por el Estado, el individuo y los cuerpos intermedios que colocaban a cada persona en su lugar natural y los relacionaba con el poder.

Evidentemente, esta visión organicista les llevó a rechazar la idea del conflicto de clases como categoría socio-histórica específica. Su convicción era otra distinta. Para ellos, la sociedad era un cuerpo integrado en el que cada grupo social cumplía una función, siendo todas ellas necesarias para el buen funcionamiento del sistema en su conjunto. El principio esencial de orden era que el sistema se mantuviera en equilibrio, pues era lo que garantizaba un desarrollo armónico del cuerpo social. Por eso consideraban imprescindible trabajar por un desarrollo social efectivo, pues aunque admitían el principio de desigualdad natural de los seres humanos su visión moral y jurídica les llevaba al convencimiento de que las relaciones de desigualdad podrían generar condiciones de injusticia si estas salían de ese cauce considerado natural.

En este punto el conservadurismo se había teñido hacía mucho de preocupación social siguiendo el modelo de compromiso social de la Iglesia Católica. La idea de justicia social acabó siendo fundamental en este impulso desarrollista, pues todos ellos partían de la idea de que la elevación del nivel de vida era un factor clave de equilibrio y estabilidad social, condiciones necesarias para lo que calificaban como verdadero progreso. Y estos logros sólo eran posibles si existía un gobierno fuerte que evitara lo que para ellos no era más que conflicto y anarquía. Por eso, el elemento central de toda esta construcción conservadora del mundo

era la noción de orden. Pero en este punto el conservadurismo se había apartado hacía tiempo del tradicionalismo al admitir la idea de cambio y renunciar a una simplista vuelta a esa especie de mítica arcadía feliz con la que éstos recreaban el Antiguo Régimen. Los conservadores aceptaban el cambio, aunque siempre sobre la perspectiva de un cambio ordenado y controlado, y se habían adaptado ya a los problemas y realidades de la sociedad moderna, industrial y urbana. El cambio, por tanto, no sólo era aceptable, sino considerado necesario, siempre y cuando sus ritmos fueran moderados y, sobre todo, controlables.

Pero el cambio tenía un límite en el ejercicio del poder. Ciertamente que todos ellos buscaron la creación de una maquinaria administrativa eficiente y ampliamente despolitizada, pero estos objetivos tenían como fin satisfacer las necesidades de desarrollo social que, a su vez, era la garantía indispensable del mantenimiento de las estructuras políticas autoritarias. Por eso no fue hasta fechas muy tardías cuando se plantearon su sustitución por un sistema plenamente democrático. La obsesión por el orden suponía aceptar que el poder debía tener una función reguladora de la libertad individual y de la libre expresión, pues todo aquello que no fuera controlado podría generar factores de desgobierno. La libertad debía ser vigilada porque, en su opinión, tarde o temprano acababa amparando el desorden. Por eso aceptaban la censura e incluso la represión, pues no la consideraban como tal sino como un criterio de orden que mantenía controlados los cauces del desarrollo social. Este fue el gran problema de los liberalizadores, su alergia a la libertad de las personas y su incapacidad para comprender que una sociedad atomizada, plural y libre puede ser mucho más estable y ordenada que una sociedad vigilada, por muy próspera que esta sea. Aquí radica en gran medida su amargura final, pues fueron incapaces de comprender que una sociedad desarrollada y relativamente rica quisiera la libertad, algo que el universo de los desarrollistas ibéricos no podía ofrecer⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ J. C. Jiménez Redondo, "Marcelo Caetano y los desarrollistas españoles: la liberalización de los no liberales", *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, serie V, vol. 19, 2007, pp. 85-208.

3. Las realidades liberalizadoras

El modelo semiautárquico y de industrialización dirigida de los primeros veinte años de dictadura había dado como resultado unas economías claramente ineficientes, carentes de incentivos y ausentes de criterios de competencia. La debilidad de las políticas fiscales había hecho imposible acumular capital suficiente para acometer una política amplia de inversiones estatales, y las limitaciones del capital privado interno y las trabas impuestas a la entrada de capitales extranjeros tampoco habían permitido una renovación tecnológica suficiente para hacer competitivas a las empresas estatales. En realidad, el proteccionismo creó un proceso de cartelización empresarial, más acabado en Portugal que en España, que agudizó la concentración del capital y la relación simbiótica entre el poder económico y el poder político como base de sustentación de los equilibrios básicos que mantenían ambas dictaduras.

La inexistencia de un cambio económico profundo impidió un cambio social significativo. Durante esos veinte años ninguna de las dos dictaduras fue capaz de crear condiciones mínimas de bienestar social, por eso el recurso a los mecanismos coactivos fue más extendido, sobre todo en la dictadura española. Ciertamente que a mediados de los cincuenta algunos índices socioeconómicos habían mejorado algo, pero en general, las condiciones de vida seguían siendo precarias en ambos países. En Portugal, por ejemplo, la notable mejoría experimentada por la economía durante los años de la Guerra Mundial había creado un Estado solvente y equilibrado y un fuerte proceso de concentración monopolista, pero apenas había repercutido en el nivel de vida de la población. Fue, precisamente, esta asimetría la que alimentó desde mediados de los años cuarenta un sector crítico en el interior del salazarismo que consideraba necesario imprimir un nuevo impulso económico y político al régimen.

Las tensiones internas y la necesidad de acomodación a las nuevas condiciones de la posguerra llevaron a Salazar a adoptar algunas medidas liberalizadoras importantes, algo que Franco nunca pudo hacer debido a la debilidad de su posición en un momento de cerco y presión internacionales. La apuesta esencial del salazarismo para la relegitimación del régimen fue la celebración de elecciones legislativas, algo que en España era, simplemente, impensable. Con ellas Salazar consiguió abanderar las expectativas de apertura política, atrayéndose

incluso a una parte considerable de la oposición, aunque el recurso a la coacción y la manipulación electoral acabaron convencéndola de la imposibilidad de participar en el marco político de la dictadura.

Pero la victoria no fue completa. Al ver los caminos de participación cerrados, la oposición se orientó hacia el golpismo, intentando seducir a figuras significativas de la dictadura, hasta el punto de que en algunos momentos llegó a enredar al propio presidente de la República. Salazar logró recomponer los equilibrios básicos de la dictadura pero costa de tener que incorporar a los liberalizadores y darles una posición de relevancia en la orientación del régimen. Pero lo fundamental fue que al fracasar la estrategia diseñada, curiosamente, por Marcelo Caetano, de incorporación selectiva de la oposición liberal dentro de las reglas políticas e institucionales del régimen, la facción liberalizadora que él encabezaba pasó a desempeñar esa función, convirtiéndose en una especie de oposición interna al salazarismo con un proyecto que muy poco tenía de transformador de sus estructuras básicas⁽¹⁰⁾.

En este marco de pugna larvada, la guerra fría asentó definitivamente el liderazgo de Salazar. Los liberalizadores tuvieron que conformarse con una estrategia de ocupación parcial y progresiva del poder hasta que las circunstancias les permitieran aflorar de nuevo. En todo caso, la coexistencia no impidió que esta corriente siguiera siendo percibida más como alternativa que como complemento del salazarismo, lo que acabó haciendo que ambos proyectos fueran incompatibles. El momento crítico de este proceso fue la celebración de las elecciones presidenciales de 1958. La predisposición del presidente de la República hacia el reformismo y la posibilidad de que éste anidara entre los círculos militares menos proclives a Salazar alarmaron al viejo dictador, que decidió prescindir del presidente en ejercicio y apostar por la figura gris pero absolutamente fiel del Almirante Américo Tomás. Lo que Salazar nunca previó es que iba a surgir un candidato opositor radicalmente nuevo, el general Humberto Delgado, con una sorprendente capacidad de convocatoria.

El delgadismo pudo acabar efectivamente con la dictadura de Salazar en 1958, pero con quien acabó realmente fue con Marcelo Caetano. Igual que en 1961 lo pudo hacer el golpe preparado por el ministro de Defensa con el apoyo de los principales jefes militares del *Estado Novo*,

⁽¹⁰⁾H. de la Torre, *O Estado Novo de Salazar*, Lisboa, Texto, 2009.

pero también entonces el gran perdedor fue Marcelo Caetano, pues nunca pudo despejar la duda de haber estado maquinando en la sombra para ser el recambio preparado por los golpistas para sustituir a Salazar. Tras esa fecha Salazar acabó con el reformismo marcelista, asumiendo él mismo la dirección de una especie de tecnocracia reformista llevada a cabo por hombres de manifiesta fidelidad, trufada por el permanente espasmo nacionalista originado tras las guerras coloniales de 1961 y cuya finalidad era cohesionar la dictadura en torno al ya incontestado líder. Salazar había conseguido una estabilidad inestable, pero suficiente para mantenerse firmemente en el poder hasta que un accidente vascular le apartó de su puesto. Sin Salazar, las puertas se abrieron de nuevo para Marcelo Caetano.

En España la situación fue muy diferente. La condena internacional del franquismo había generado un fuerte consenso interno en torno a la figura del dictador, orientado las soluciones liberalizadoras a confusos y difusos proyectos como el defendido por el entonces ministro de Asuntos Exteriores Alberto Martín Artajo de que el régimen desembocara en una monarquía católica, corporativa y semi-autoritaria. El lema impuesto, un tanto primario pero muy efectivo, atribuido a Carrero Blanco de "paciencia y a aguantar" permitió considerar algunos cambios cosméticos y una mayor insistencia en el ropaje católico, pero impidió ir más allá. Solamente cuando Franco se aseguró de que su régimen estaba plenamente consolidado aceptó andar el camino de la liberalización y la modernización económica, aunque bien es verdad que obligado más por las circunstancias que por expresa voluntad propia.

Tras pasar los momentos más críticos de cerco internacional el franquismo se orientó hacia un doble objetivo: asegurar su estabilidad y seguridad en el marco de la guerra fría y garantizar su viabilidad a largo plazo por medio de su legitimación como monarquía y con Franco como una especie de regente vitalicio en el que recaía el poder soberano del Estado. El régimen fue adquiriendo una rutina en el ejercicio del poder que ayudó tanto a su despolitización como a su burocratización. El oscurecimiento de las actividades de la oposición y, en general, el convencimiento de la mayoría de españoles de que no existía una alternativa viable al poder personal de Franco acabó transformando la agenda política. El partido único aparecía cada vez más desdibujado por lo que la agónica bocanada falangizante de la crisis de 1956 y el posterior fracaso del proyecto institucional liderado por José Luis de Arrese de 1957

acabaron convenciendo a Franco de que el concepto de modernización de la dictadura debía ir más por la vía de los liberalizadores tecnócratas del Opus Dei que por la vía del ya sobrepasado ideario falangista. Los mecanismos de control social parecían haber tenido éxito, no a lo mejor en su misión de propiciar adhesiones masivas al régimen, pero sí en su función desmovilizadora. Sin aparentes riesgos, la burocratización de la dictadura y las necesidades de adaptación a la creciente complejidad de un mundo en cambio abrieron la puerta al desarrollismo de los años sesenta⁽¹¹⁾.

En definitiva, las tensiones liberalizadoras fueron bastante anteriores en Portugal que en España, lo que se explica por dos razones básicas. En primer término, porque en Portugal la corriente libemlizadora apareció como reacción a lo que se consideró una cierta paralización y un relativo desviacionismo del régimen de sus bases originarias. Por eso no es extraño que fuera Marcelo Caetano quien liderara esa corriente, pues él había sido uno de los grandes constructores de la estructura jurídica, política e institucional del *Estado Novo*⁽¹²⁾. En España, sin embargo, los liberalizadores fueron personas sin vinculación directa con la construcción de la dictadura, por lo que gozaron de un amplio margen de actuación para recomponer su estructura en un momento de crisis profunda. La segunda razón de esa diferencia reside en la flexibilidad de los marcos institucionales vigentes. Las Leyes Fundamentales del franquismo crearon un cauce institucional muy abierto que permitía una práctica política fluctuante aunque rígidamente dependiente del ejercicio real del poder por parte de Franco. De hecho, el cambio liberalizador coincidió con una notable disminución de ese ejercicio de poder personal, un alejamiento posible ya que el cúmulo de problemas que tenía que afrontar la dictadura no afectaba a la permanencia del dictador en el poder. En Portugal la estructura institucional era mucho más acabada y coherente, pero también más abierta a la posibilidad del cambio ya que la continuidad del dictador dependía, por lo menos ^{11 12}

(11) J. C. Jiménez Redondo, *El ocaso de la amistad entre las dictaduras ibéricas, 1955-1968*, Mérida, UNED, 1996, pp. 37-72

(12) L. Reis Torgal, "Marcello Caetano antes do marcelismo", *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, serie V, vol. 19, 2007, pp. 49-73. H. de la Torre, "El largo camino hacia el poder", *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, serie V, vol. 19, 2007, pp. 23-35.

en términos formales, de la aprobación del presidente de la República. De ahí que Salazar tuviera que ejercer un estricto control de la práctica política del régimen y de sus cambios fundamentales, ya que en caso contrario lo que estaba en juego era su propia permanencia en el poder. Por eso Salazar siempre concibió cualquier cambio liberalizador como un riesgo, no como una solución, y por eso siempre lo intentó controlar y adecuar a un ritmo que él pudiera dominar. Igual que a sus protagonistas. Esto supuso que mientras que en España el cambio liberalizador fue visto por Franco con reparos, pero en cualquier caso, como una solución para el mantenimiento del régimen y, en última instancia, de su poder personal - en el caso portugués el cambio conllevaba altas dosis de inseguridad, pues la corriente liberalizadora y especialmente su líder nunca fueron vistos por Salazar como una simple solución técnica a los problemas del país, sino como posible alternativa política en la dirección de la dictadura.

En España las perspectivas políticas de los desarrollistas siempre se proyectaron al largo plazo, es decir, para después de Franco. Creían en la evolución del régimen pero su meta era la instauración de una monarquía de orden capaz de generar un marco de estabilidad política que gestionase las demandas de una sociedad desmovilizada y satisfecha por unas altas condiciones materiales de vida. El marcelismo constituyó hasta 1968 una serie de oportunidades perdidas⁽¹³⁾ porque en realidad siempre fue difícilmente compatible con el poder personal que Salazar siempre reclamó. Fracasó en los años cuarenta y primeros cincuenta porque se presentó como alternativa y porque apareció demasiado pronto, cuando el régimen seguía inmerso en una fuerte tensión política. Fracasó a inicios de los sesenta porque no pudo resistir la presión derivada de las necesidades de Salazar de acudir a una permanente tensión política e ideológica - es decir, nacionalista - para cohesionar de nuevo la dictadura en torno a él. El desarrollismo español triunfó porque se presentó como solución adecuada para satisfacer las necesidades de estabilidad y equilibrio del franquismo y del propio Franco en un

⁽¹³⁾F. Rosas, *Transição falhada. O Caetanismo e o fim do Estado Novo*, Lisboa, Notícias, 2004. F. Rosas, "O Marcelismo e a crise final do Estado Novo", en F. Rosas, (coord.), *Portugal e a transição para a Democracia 1974-1976*, Lisboa, Colibri, 1999, pp. 9-27

momento de evolución de la dictadura hacia un marco más burocrático y progresivamente más despolitizado y menos ideologizado⁽¹⁴⁾.

4. Los resultados del desarrollismo

Los autoritarismos ibéricos habían nacido en el marco de unas sociedades social y económicamente muy atrasadas y muy simples en sus esquemas político-ideológicos. Estas rupturas fueron siempre más profundas en España que en Portugal por la complejidad y amplitud de las variables en juego, por el carácter más civilista de la dinámica política portuguesa⁽¹⁵⁾ y por la fuerza aglutinadora y de cohesión del nacionalismo luso en contraste con el deficiente carácter vertebrador del nacionalismo español que, pugnaba, incluso, con fuertes nacionalismos periféricos que coadyuvaron a la hipertrofia de los conflictos sociales, políticos e identitarios⁽¹⁶⁾.

El gran triunfo de los modernizadores franquistas fue acabar con esas dos Españas irreconciliables basadas en cosmovisiones ideológicas radicalmente alternativas y en una estructura social y en un reparto de la riqueza extremadamente desigual. La modernización franquista supuso un cambio radical en los niveles reales de vida de una mayoría muy sustancial de españoles. España se convirtió en un país urbano de clases medias en el que una parte importante de la población pudo tener acceso a una segunda residencia, a un automóvil propio e incluso realizar algunos gastos suntuosos impensables apenas treinta años antes. El tradicional campo español simplemente desapareció, y con él, todos los graves problemas históricos que conllevaba la existencia de enormes masas campesinas en estado de semi-indigencia. Si el mundo

⁽¹⁴⁾ N. Townson, *España en cambio: el segundo franquismo, 1959-1975*, Madrid, Siglo XXI.

⁽¹⁵⁾ H. de la Torre, "Historia y comportamientos peninsulares", en H. de la Torre, (coord.), *Portugal y España en el cambio político, 1958-1978*, Mérida, UNED, 1989, pp. 23-37.

⁽¹⁶⁾ J. C. Jiménez Redondo, "La relación política luso-española", en H. de la Torre, (coord.), *Portugal y España contemporáneos*, Madrid, Marcial Pons Editores, 2000, pp. 271-286; J. C. Jiménez Redondo y M. Loff, "Problemas históricos de la relación luso-española", en H. de la Torre (ed.), *España y Portugal Siglos IX-XX. Vivencias históricas*, Madrid, Síntesis, 1998, pp. 367-380.

rural alcanzó un nivel de vida suficiente, la nueva masa obrera de las ciudades pudo disfrutar de un nivel económico aceptable, mientras que la población empleada en el sector servicios aumentó sin parar. La extraordinaria elevación de la renta propició una mejor distribución de la misma y aunque la desigualdad social continuó siendo significativa, dejó de basarse en una polarización social extrema. La idea de lucha de clases desapareció de la realidad de las relaciones sociales, quedando confinada en el imaginario colectivo de algunos intelectuales muy alejados de la verdadera realidad social que mostraba el país.

Este criterio de realidad incidió también en los movimientos obreros, cuya lectura de la realidad social comenzó a superar una estricta teoría de lucha de clases en beneficio de una visión más pactista basada en la transformación reformista del sistema y en la consecución de beneficios sociales garantizados por el Estado. La idea de reforma se impuso a la de revolución aunque sin renunciar a la reivindicación laboral fuertemente politizada, con lo que la dicotomía capitalismo/ socialismo tendió a desaparecer y con ella las visiones profundamente ideologizadas que imaginaban caminos distintos hacia el bienestar. El desarrollismo autoritario asentó definitivamente el modelo capitalista, aunque fuertemente intervenido y con profundas secuelas del arcaico paternalismo autoritario, de acuerdo a una potente presencia dirigista por parte del Estado. Aello contribuyó de forma decisiva el desarrollo de un incipiente sistema de seguridad social que señalaba las posibilidades de reforma del sistema a través de la extensión del Estado de Bienestar.

Evidentemente, la modernización franquista no acabó con todas las rupturas y conflictos de la sociedad española, pues los avances no pueden esconder una situación económica todavía limitada, muy desigual en términos regionales, y bastante alejada de la media de los principales países de la Europa occidental⁽¹⁷⁾. Sin embargo, comparándola con la realidad española de cuatro décadas atrás, el salto había sido trascendental. Indudablemente su mayor fracaso se produjo a la hora de afrontar los conflictos nacionalistas e identitarios tanto en Cataluña como en el País Vasco, dónde la situación se agravó debido al asentamiento de la banda terrorista ETA, e incluso en otras zonas como Galicia.

⁽¹⁷⁾J. de la Torre, *Entre el Mercado y el Estado: los planes de desarrollo durante el franquismo*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra, 2009.

Pero incluso aceptando este fracaso, lo cierto es que la modernización influyó decisivamente en una opción política colectiva basada mayoritariamente en la moderación, el orden y el consenso.

La limitada política de liberalización permitió la extensión de los valores, perspectivas y demandas de esa nueva sociedad de ruptura generacional que había aflorado a finales de los años sesenta basada en la desvalorización de las formas tradicionales de autoridad incluidas, por supuesto, las políticas. La anterior atmósfera de cerrazón cultural comenzó a abrirse gracias a una relajación de la censura, lo que permitió que las nuevas generaciones de españoles participaran de forma significativa de las nuevas corrientes artísticas, cinematográficas o musicales y que pudieran conocer los nuevos movimientos sociales y asumir las nuevas corrientes ideológicas que recorrieron el mundo occidental en los años sesenta y primeros setenta. La sociedad española se hizo más plural y abierta a nuevos valores sociales. Fue, de hecho esta apertura de la mentalidad colectiva lo que acrecentó la percepción de inadecuación entre la estructura político-institucional de la dictadura y una sociedad que ya comenzaba a manifestar valores claros de libertad y democracia, aunque combinados con una indudable y persistente preocupación por el orden y la estabilidad.

El desarrollismo portugués fue mucho menos exitoso que el español ya que se concentró básicamente en la etapa de gobierno de Marcelo Caetano empujado por la cada vez mayor integración del país en la economía de la Europa comunitaria⁽¹⁸⁾. El desarrollo portugués animó un amplio proceso de urbanización, pero el peso del mundo campesino en la economía y en la sociedad portuguesa siguió siendo muy importante. La persistencia de una agricultura atrasada, atrapada entre el improductivo minifundio del norte y el desaprovechado latifundio del sur, impidió una reconversión capitalista del campo capaz de mejorar unos niveles de renta que continuaron siendo sensiblemente bajos. Portugal experimentó un incesante desarrollo del sector servicios que aunque transformó la estructura económica del país no permitió condiciones de acumulación suficientes para incrementar los flujos endógenos de inversión. Por su parte, la base industrial siguió siendo enormemente dual, con miles de

⁽¹⁸⁾J. M. Tavares Castillo, *A Ideia de Europa no Caetanismo, 1968-1974*, Porto, Afrontamento, 2000.

pequeñas empresas de bajísima productividad y grandes oligopolios industriales y financieros que utilizaban los salarios bajos como factor de competitividad. Esta estructura industrial concentró en exceso la renta, impidió una redistribución más equitativa de la misma y, sobre todo, generó una amplia capa de trabajadores en situación precaria que no dejó de apostar por un cambio de sistema económico.

Los niveles medios de vida se elevaron significativamente en términos relativos, pero continuaron existiendo amplias capas de la población en el umbral de la subsistencia. En 1973 el salario medio suponía el 25% del alemán, el 29% del francés y el 49% del español. En ese mismo año, el peso del gasto en consumo básico (alimentación, vestido y calzado) seguía representando más del 60% del gasto total, mientras en España era del 43% y en Francia del 32%. El 30% de la población no alcanzaba el consumo mínimo de proteínas y sólo existía un médico por cada 1.200 habitantes. La mortalidad infantil llegaba al 50/1000 y Portugal era, después de Turquía, el país europeo con mayor tasa de analfabetismo: un 29% en 1974. El Portugal de mediados de los años setenta tenía poco que ver con el de los años treinta, pero el nivel de vida no había mejorado tanto como para que desapareciera la conciencia de un enorme atraso y el apoyo amplio a un cambio radical de sistema.

También se elevaron notablemente los niveles educativos, especialmente el universitario que vio como el número de estudiantes se multiplicó por cuatro en apenas quince años. Pero fue un aumento muy pobre en relación con sus vecinos europeos. El número de estudiantes en todos los niveles educativos siguió siendo muy bajo, igual que el gasto público en educación, que apenas alcanzaba un 1,5 del PIB mientras España gastaba ya en torno al 3% de su producto interior bruto en este campo. En todo caso, los escasos universitarios conformaron una nueva elite social, bien preparada y con una mentalidad política muy diferente a aquella que el régimen seguía intentando socializar. Junto a la educación, se extendieron otros medios culturales como el cine, la televisión o la música, que ayudaron también a propagar entre la población esas nuevas corrientes sociales e ideológicas que iniciadas en los sesenta se encontraban a mediados de los setenta en pleno apogeo. Pero el régimen portugués se mostró mucho menos permisivo en este ámbito que el español. La censura actuaba de forma mucho más severa por lo que espectáculos, películas o representaciones teatrales que ya se podían ver sin problemas en España seguían siendo censurados en

Portugal, lo que también contribuyó a una polarización cultural y a un salto de los sectores culturalmente más activos, sobre todo estudiantes universitarios, hacia una mayor radicalización en sus fundamentos ideológicos y en sus posiciones políticas

La capacidad redistributiva del Estado continuó siendo extraordinariamente baja, tanto en un sentido individual como territorial, por lo que las grandes diferencias continuaron en ambas dimensiones. También fue muy limitada la extensión de un sistema de protección social, lo que hizo que la sensación de seguridad fuera en Portugal sensiblemente menor que en España. El Estado de Bienestar portugués fue una creación de los gobiernos revolucionarios y aunque desde 1972/73 se había avanzado algo, la protección social era algo claramente residual en los presupuestos generales del Estado. En España, el proceso de desarrollo del Estado de Bienestar fue mucho más progresivo, con dos oleadas sucesivas fundamentales: la de mediados de los años sesenta y, sobre todo, la de 1972, año en que se aprobó la ley de Seguridad Social. Aunque las partidas presupuestarias en esta materia alcanzaron su máximo desarrollo en 1976-1977, lo esencial del edificio de protección social se encontraba ya, al contrario que en Portugal, claramente definido⁽¹⁹⁾.

Esta percepción general de menor desarrollo, de atraso cultural y de estancamiento social se incrementó por el efecto emulación de la emigración y del turismo, que igual que fueron factores fundamentales de progreso y de apertura social, también sirvieron para aumentar las expectativas sociales y las demandas para que el desarrollo llegara extensamente a todos. Por eso en Portugal se dieron mayores niveles de impugnación del modelo desarrollista y persistieron entre amplios grupos sociales los mitos movilizados socializantes.

Esta percepción y la influencia movilizadora de las guerras africanas acabaron radicalizando los discursos y a buena parte de los sectores sociales fundamentales para conducir un cambio político ordenado. A la altura de 1974 no existía posibilidad de continuar el proceso de liberalización y modernización sin solucionar el problema colonial. La contradicción era que si se apostaba por la descolonización, el primero corría el riesgo de no poder resistir la presión de las corrientes más duras

⁽¹⁹⁾G. Esping-Andersen, "Orçamentos e democracia: o Estado-Providencia em Espanha e Portugal, 1960-1986", *Análise Social*, vol. XXVIII (122), 1993, pp. 589-606.

que seguían ancladas en el paradigma imperial como elemento definidor de la esencia del autoritarismo. Si la apuesta era, como efectivamente fue, el mantenimiento de la guerra, la liberalización no podría sobrepasar el límite de una mera gestión tecnocrática del autoritarismo. El sistema entró en una parálisis evidente que sólo se activó por la intervención de las Fuerzas Armadas.

5. La ruptura de la coalición de poder autoritario

La modernización económica y la liberalización política y administrativa cambiaron la percepción de una parte considerable de las elites autoritarias peninsulares que comenzaron a vincularse de forma cada vez más visible al aperturismo aceptando incluso, por lo menos una parte significativa de ellos, la posibilidad de llegar a la democracia. Fue, primero, una opción de autoprotección, pues partió de la consideración de que el coste de mantenimiento del régimen dictatorial era demasiado alto en comparación con los riesgos que podía entrañar una transición ordenada a la democracia. También fue una opción de oportunidad, pues asumía la incapacidad del marco político autoritario para seguir desarrollando unas estrategias políticas y económicas que aseguraran los logros alcanzados. Y fue, por último, también una opción de convicción, pues muchos miembros de estas nuevas elites dirigentes consideraron que la democracia era un escenario plausible al que se podía aspirar.

Por otra parte, la ruptura interna de la coalición dominante estuvo fuertemente determinada por la desaparición de aquellos que verdaderamente personalizaron las dos dictaduras, lo que demuestra que ni Salazar ni Franco se mantuvieron en el poder exclusivamente por sus métodos represivos ni por la función arbitral que efectivamente ejercieron, sino que lograron acumular un gran caudal de autoridad y legitimidad carismática que les permitió disponer de unas bases muy sólidas de apoyo social, político y económico.

La incapacitación política de Salazar abrió por tercera vez la vía reformista en Portugal. Pero, obviamente, Caetano no era Salazar y nunca disfrutó del reconocimiento general de autoridad que éste tuvo. Caetano siempre apareció como cabeza de una de las facciones del Estado Novo, mientras que Salazar fue considerado siempre el verdadero creador del

régimen, su impulsor y su gran conductor. Era el punto de encuentro de todas las fuerzas heterogéneas que componían la dictadura y el único capaz de aglutinarlas en un proyecto ideológico y político coherente. Salazar tuvo una fuerza simbólica extraordinaria, tanta, que hasta su muerte en 1970 el consulado marcelista siempre tuvo un significativo aire de provisionalidad.

Marcelo Caetano siempre se vio perseguido por la alargada sombra de Salazar, en un momento además en el que la coalición de poder que sustentaba la dictadura presentaba fisuras de enorme envergadura. De hecho, la verdadera obsesión de Caetano fue encontrar nuevas bases de legitimidad que le permitieran continuar el desarrollo del régimen autoritario⁽²⁰⁾. Como exponente del aperturismo liberalizador su principal criterio de legitimación fue asegurar un desempeño económico eficiente, lo que realizó profundizando la fórmula tecnocrática abierta a finales de los años cincuenta de liberalización, desregulación y apertura al exterior. El éxito material fue muy significativo, pero insuficiente para garantizar la permanencia de la dictadura. A la altura de 1968 el desempeño económico constituyó un factor legitimador limitado ya que la sociedad demandaba una dimensión política que el nuevo presidente del Consejo fue incapaz de ofrecer.

Caetano intentó al principio basar esa relegitimación política en dos elementos: la descompresión del autoritarismo y la búsqueda de una imposible salida política de tipo autonomista al problema colonial. Pero el nuevo jefe del Ejecutivo caminó por ambas vías de forma insegura, desacertada y profundamente contradictoria⁽²¹⁾. Puso efectivamente en marcha medidas de relajación de los principales mecanismos represivos y coercitivos de la dictadura, reformó los sindicatos y atenuó la censura de prensa. Incluso varió la forma de ejercer el liderazgo autoritario, pues frente al carisma casi ascético, de reserva y trascendencia de Salazar intentó presentarse como un líder más cercano, más preocupado por los problemas cotidianos de los portugueses, capaz de utilizar adecuadamente un medio de masas como la televisión aunque su imagen triste y sombría, que no dejaba de reflejar su profundo pesimis-

⁽²⁰⁾ M. Caetano, *Renovação na continuidade*, Lisboa, Verbo, 1971; A. Alçada Batista, *Conversas com Marcello Caetano*, Lisboa, Moraes Editora, 1973.

⁽²¹⁾ M. Gaucha Soares, *Marcelo Caetano. O Homem que perdeu afé*, Lisboa, Esfera dos Livros, 2009.

mo antropológico⁽²²⁾, acabara por arruinar ese pretendido aire de modernidad. Además, amplió el censo electoral permitiendo el voto femenino, aunque siguieron quedando excluidos los analfabetos de cualquier sexo y los emigrantes, y se permitió, también por primera vez, la existencia temporal de organizaciones políticas y la fiscalización de las elecciones por las mismas. Las reformas fueron acompañadas de un cambio generacional en la elite política y administrativa de la dictadura que permitió acentuar el simbolismo renovador y, en general, abrir esperanzadas expectativas de cambio político. Por eso la oposición moderada decidió participar, y por eso una parte significativa de la derecha liberal decidió apoyar la política del presidente del Consejo, pues creyeron que existían condiciones reales para que el marcelismo derivara hacia un proceso controlado y moderado de transición a la democracia⁽²³⁾.

La oposición de izquierdas y esa nueva derecha liberal democrática pero colaboracionista convirtieron las elecciones legislativas de 1969 en el punto de no retorno de una transición por reforma. Sin embargo, Marcelo Caetano las transformó en un plebiscito sobre su política de renovación institucional y de mantenimiento de las guerras coloniales. Las presiones del ala más dura del salazarismo, que había hecho del imperio y del mantenimiento del esfuerzo militar sus verdaderas banderas de enganche, convencieron al presidente del Consejo de la imposibilidad de poner fin al conflicto militar, lo que no sólo ahogó la principal demanda de la sociedad portuguesa sino que hizo inviable cualquier intento serio de democratización del régimen. Las elecciones se saldaron con el triunfo de las candidaturas oficialistas, pero fue una victoria ficticia y amarga. La dictadura no pudo sustraerse a sus hábitos de coerción y manipulación política y ni un solo candidato de la oposición fue elegido, con lo que la pretendida apertura se cerró violentamente. El régimen había demostrado su incapacidad para ofrecer una solución política a la guerra y además, había cerrado por completo la posibilidad de inclusión de nuevos sectores sociales y políticos en el marco institucional del Estado Novo. La derecha liberal comenzó a apartarse definitivamente

⁽²²⁾V. Pulido Valente, *Marcello Caetano. As desventuras da razão*, Lisboa, Gótica, 2002.

⁽²³⁾ T. Fernández, *Nem Ditadura, nem Revolução. A Ala Liberal e o Marcelismo, 1968-1974*, Lisboa, Assembleia da República/Dom Quixote, 2006 y V. Pinto Leite, *A Ala Liberal de Marcelo Caetano*, Lisboa, Tribuna da História, 2003.

de Caetano, la oposición de izquierdas experimentó un proceso de radicalización imparable y la ortodoxia salazarista se convenció de que el presidente del Consejo carecía de la autoridad necesaria para mantener las esencias fundacionales del autoritario luso⁽²⁴⁾. La ilusión de la transición por reforma se evaporó y tanto la oposición como los duros del régimen volvieron a pensar en la necesidad de un golpe militar que pusiera fin a un gobierno considerado indeciso y a la deriva. La idea de reforma perdió credibilidad y pronto fue mayoritariamente sustituida por la idea de ruptura, que dada la ausencia de poder suficiente de la oposición o de los propios "ultras", sólo podía realizarse a través de la implicación de las Fuerzas Armadas.

Mientras el golpe fue fraguando, el gobierno de Caetano acabó por estancarse en un punto muerto, que no intermedio, que lo alejó tanto de la oposición como de los inmovilistas⁽²⁵⁾. Su único recurso fue la progresiva intensificación de la represión, un instrumento de control social ya inservible por lo que su único efecto fue disociar aún más la base social de apoyo de la que otrora disfrutara la dictadura. Los últimos años de Caetano fueron la historia de un fracaso continuo. Fracasó en el proyecto de revisión constitucional presentado en 1971 y fracasó también en impedir la reelección del presidente de la República. La coalición de poder del marcelismo se rompió definitivamente y con ella, la posibilidad de una salida democrática por reforma. El propio Caetano fue plenamente consciente de su situación y dos meses antes del 25 de abril se mostró dispuesto a ceder el poder a los generales Spínola y Costa Gomes, al tiempo que presentaba su dimisión al presidente de la República. La falta de respuesta hizo que se mantuviera en su puesto, pero desprovisto de capacidad alguna de resistencia. De hecho, el edificio autoritario se derrumbó cuando Caetano reconoció que carecía de criterios de autoridad mínimos para seguir desarrollando su función y cuando se dio cuenta de que tampoco disponía de recursos de poder suficientes para intentar cualquier respuesta al golpe militar. Caetano se mantuvo, pero sólo a expensas de que los militares decidieran el

⁽²⁴⁾ R. Marchi, *Imperio, Nação, Revolução. As Direitas Radicais Portuguesas no fim do Estado Novo, 1959-1974*, Lisboa, Texto, 2002.

⁽²⁵⁾ H. de la Torre, "Marcelo Caetano: últimas razones del Estado Novo", *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Contemporánea*, serie V, vol. 19, 2007, pp. 75-102.

momento de acabar con un régimen que prácticamente nadie quería ya defender pero que sólo ellos podían derribar.

Las tensiones internas dentro de la dictadura franquista se agudizaron conforme el problema de la sucesión a Franco comenzó a aparecer como el tema esencial de la agenda política interna. Mientras los sectores liberalizadores apostaban por una monarquía aperturista que garantizara el orden y algunos criterios básicos de continuidad, los inmovilistas desconfiaban de cualquier solución que no garantizara la esencia de los principios del Movimiento. El tema era especialmente grave ya que asumían la necesidad de establecer una especie de monarquía vigilada que no se apartara de la ortodoxia franquista, lo que a todas luces no parecía compatible con la línea que iba a seguir el entonces príncipe Juan Carlos. En otras palabras, el problema esencial en el caso español era que la disputa entre "ultras" y aperturistas podía poner radicalmente en riesgo, si terminaba con la victoria de la intransigencia inmovilista, la propia solución monárquica elegida por Franco. A ello se sumaba el problema que representaba la oposición antifranquista no sólo para garantizar el orden después de Franco, sino para dar viabilidad a la propia Monarquía. De ahí que los sectores liberalizadores y aperturistas se aproximaran cada vez más a los sectores de oposición para asegurar una fórmula consensuada de transición a la democracia.

La aperturista ley de prensa de 1966 había permitido una relativa libertad de opinión, aunque acostumbrados al oscurantismo anterior fue como un foganazo de libertad que convirtió a España en un país de opinión pública y a la prensa en un nuevo poder políticamente activo y claramente decantado hacia la apertura. Para aquellos que consideraban inmutable y perfecto el régimen de Franco, es decir, para los inmovilistas, todo aquello era una incomprensible demostración de debilidad. Por eso lucharon por ser los guardianes de las esencias del franquismo más duro, aunque Franco no pareció darles la razón por lo menos hasta 1973. La apuesta por la tecnocracia modernizadora continuó aunque salpicada por un creciente conflicto social e identitario, respondido con espasmos represivos cada vez más frecuentes especialmente en Cataluña y, sobre todo, en el País Vasco. En todo caso, si de verdad existía un plan diseñado por Franco de una sucesión vigilada, lo que es altamente dudoso, desapareció violentamente con el asesinato del recién nombrado jefe del gobierno, Almirante Carrero, a manos de la banda terrorista ETA.

Franco, seguramente por primera vez en la historia del régimen, aceptó las sugerencias de su entorno familiar para nombrar al duro Arias Navarro como sucesor de Carrero en la jefatura del gobierno. Fue una decisión poco comprensible pues Arias nunca había destacado por tener una visión política asentada ni un proyecto propio que pudiera defender. Era un franquista fiel a los principios básicos del régimen, enérgico en su actuación, pero sin ninguna habilidad política para liderar la más que previsible sucesión del caudillo. Igual que Caetano, Arias intentó hacerse sitio en el escenario político proponiendo un programa ciertamente aperturista que incluía la promesa de una ley de asociaciones políticas, pero muy pronto ese espíritu del 12 de febrero desapareció. En realidad, no podía ser de otra forma, pues Arias carecía de la fuerza y del liderazgo políticos suficientes para establecer un programa de gobierno que pudiera sobreponerse a las intensas luchas internas que se estaban produciendo en orden a la sucesión de Franco. Situado entre los "ultras" y los aperturistas, Arias fue girando hacia los primeros empujado, sobre todo, por la multiplicación de los actos terroristas.

La muerte de Franco hizo disminuir la tensión entre los aperturistas y la ortodoxia franquista, incluso una parte del bunker pareció tranquilizarse cuando la primera medida de calado político del monarca fue decidir la continuidad de Arias. De hecho el primer gobierno de la Monarquía fue un gobierno de equilibrio entre las tendencias conservadoras y reformistas provenientes del régimen. Pero era un equilibrio imposible. Arias podía ser un instrumento útil a corto plazo para no provocar situaciones de tensión con la vieja ortodoxia franquista, pero no era una opción que a medio o largo plazo permitiera legitimar la Monarquía sobre bases estables. En julio de 1976 Arias abandonó la jefatura del gobierno lo que demostraba la imposibilidad de intentar siquiera un franquismo sin Franco⁽²⁶⁾.

Conclusiones

La diferencia sustancial entre los proyectos liberalizadores español y portugués fue, esencialmente, de tiempos. El desarrollismo español apareció en un momento especialmente oportuno, pues las nuevas

⁽²⁶⁾ A. de Diego, *El franquismo se suicidó*, Málaga, Sepha, 2010.

demandas planteadas por un sistema internacional en mutación no podían ser respondidas manteniendo las estructuras socioeconómicas vigentes hasta entonces. Consiguió imponerse porque apareció en un momento clave del proceso de institucionalización de la dictadura, en el que el propio Franco fue consciente de la imposibilidad de recorrer el futuro por las vías de un falangismo agonizante. El desarrollismo apareció así como nueva expresión de consenso, imprescindible para relegitimar el régimen autoritario sobre nuevos elementos materiales habida cuenta del paulatino desgaste de las lealtades de base ideológica y del agotamiento de las posibilidades de seguir recurriendo masivamente a métodos coactivos.

En Portugal el desarrollismo de Marcelo Caetano llegó, por lo menos, una década tarde. La liberalización del último dictador luso hubiera podido triunfar en los años cuarenta, incluso en 1958 o 1961, pero era un discurso y un proyecto agotados en 1968. Las expectativas sociales y las demandas ciudadanas eran ya otras y la persistencia de una guerra colonial cada vez más impopular impedía aceptar soluciones de compromiso. Al contrario que en España el marcelismo había aparecido como una especie de corriente crítica y alternativa a la ortodoxia salazarista y al poder personal del que fuera durante tantos años presidente del Consejo de Ministros. Al fracasar la vía de incorporación selectiva de parte de la oposición al marco político-institucional del Estado Novo, esta corriente pasó a desempeñar funciones de verdadera oposición interna, algo que ni podían hacer ni estaban preparados para realizar. Cuando por fin se abrió su oportunidad, la liberalización y la modernización del país habían sido ya, por lo menos en parte, iniciadas por otros protagonistas. La única solución era, tal y como demandaron los sectores liberales que se incorporaron al régimen a partir de 1970, avanzar decididamente hacia una transición ordenada pero con una meta clara: la democracia. Y evidentemente, era algo que Marcelo Caetano no podía hacer. Por eso se quedó en un patético término medio: incapaz de continuar sin cambiar, e incapaz, también, de cambiar, pues su verdadera razón de ser fue la continuidad.

Es indudable que en términos relativos el salto económico, cultural o educativo fue en ambos países el mayor de su historia, pero tuvo efectos claramente divergentes. En España el desarrollo convenció a la inmensa mayoría de españoles de que cualquier cambio político debía ser ordenado y conservador, y tener una dirección y un sentido

inequívoco de emulación de los modelos económicos y políticos de la Europa democrática y capitalista. En Portugal, sin embargo, los efectos del desarrollo fueron casi los contrarios: amplió la percepción de polarización social, incrementó las expectativas de cambio radical de modelo económico con la aparición de un extremismo sindical y político muy poderoso y redujo, en general, las posibilidades de consenso en prácticamente todos los ámbitos. El atraso económico, la escasísima socialización del desarrollo, la precariedad infinita de un Estado de Bienestar mínimo y la fuerte concentración de la riqueza en manos de una oligarquía financiera en connivencia con el poder político autoritario, eran razones más que suficientes para que muchos portugueses consideraran insuficiente un simple cambio político. Para ellos la democracia política no tenía sentido si no se acompañaba de una democracia social y económica. La transformación de las estructuras del país debía ser total, sistémica, con lo que la vía de la revolución social constituyó una posibilidad abierta tras el derrumbe del edificio dictatorial y la crisis del Estado que el proceso de cambio llevó consigo.

La modernización económica permitió acelerar cambios sociales y transformar las mentalidades colectivas tanto como para que se percibiera una amplia deslegitimación ideológica de las dictaduras, pero la paralización en el crecimiento vivida en sus respectivos finales no generó dinámicas claras de deslegitimación por crisis de desempeño. En España, las grandes clases medias que aparecieron y se consolidaron desde mediados de los años cincuenta se sintieron, en términos generales, satisfechas con el nivel de vida alcanzado y difícilmente estuvieron dispuestas a arriesgarlo en apuestas políticas incontroladas. Si los valores democráticos eran ya visibles, también lo eran otros, como los clásicos valores de seguridad y orden, que la situación económica alcanzada no había hecho más que reforzar. En Portugal, sin embargo, el crecimiento y la modernización animaron todavía más las expectativas sociales de desarrollo, pero fue esencialmente la guerra colonial la que radicalizó de forma definitiva a los distintos actores políticos y sociales. La frustración colectiva que acabó generando el consulado de Marcelo Caetano hizo que muchos sectores sociales y políticos lusos siguieran preguntándose por el tipo de democracia que querían para el país, permitió que la socialización de la economía contara con numerosos partidarios y que, incluso se discutiera la inserción internacional del país.

De aquí deriva la distinta naturaleza de los procesos de transición. Mientras el español fue esencialmente de naturaleza jurídico-política, es decir, centrado en generar una nueva planta estatal que salvaguardara los derechos fundamentales y que tomara en consideración las reivindicaciones nacionalistas; el portugués fue un proceso complejo en cuya superficie afloró como tema esencial la descolonización, pero en cuyo fondo siguió palpitando el atraso secular del país y la necesidad de dar una respuesta definitiva al problema del desarrollo.